Guidelines for Preparing Government Responses to House of Commons Committee Reports

Introduction

Government responses to parliamentary committee reports are a key way for the Government to be held accountable to Parliament. Such responses allow the Government to address issues raised by parliamentary committees and to outline its position on policy and program issues. Government responses therefore serve an important function in our parliamentary system, and require attention by Ministers and departmental officials.

Following recommendations made by the Lefebvre Special Committee in 1982, the Standing Orders of the House of Commons were amended to permit standing and special committees to request that the Government table a comprehensive response to their reports. House of Commons Standing Order 109 reads:

> Within 150 days of the presentation of a report from a standing or special committee, the government shall, upon request of the committee, table a comprehensive response thereto.

This document reviews the procedures for departmental officials in preparing a comprehensive Government response to a committee report. It also outlines the key milestones leading to the tabling in the House of Commons by the responsible Minister within 150 days.

Definition of Comprehensive Government Response

The Standing Orders of the House of Commons require that the Government table a comprehensive response, although the precise nature of the response is not specified. The Speaker of the House has consistently declined to rule on the issue of the comprehensiveness of responses and has ruled that "the nature of the response must be left to the discretion of the Government." That said, it is clearly in the interest of the Government, Parliament and the public for responses to address fully the issues raised in committee reports.

There are several approaches for responding to a standing committee report, although the first, straightforward approach is most frequently followed.

1. The Government may **respond substantively to each recommendation** of a House Committee report, or to groups of related committee recommendations.

2. The Government may make a **policy announcement** on the same subject as a House committee report. This could include legislative or program initiatives. The letter to the committee chair could indicate that this announcement, without responding to individual committee recommendations, constitutes a "global" response to the committee's report. The letter may also note the main points of the committee report and the general way the policy announcement addresses these points.

3. Where a House committee is expected to make further recommendations on the same topic in the near future, the Government may table an **interim response**.

Departmental Responsibility for Preparation of Response

Departmental officials are responsible for working with Ministers and Ministers' offices to respond to committee reports. This includes monitoring House committee proceedings for reports requesting a Government response that involves their department.

After a request for a Government response is tabled in the House, the Privy Council Office (PCO) will follow up with a letter to the Deputy Minister of the relevant department (or departments). In some cases, two or more departments may be asked to prepare a joint response, although one Minister will usually be identified to co-ordinate and table the Government's response. An officer in a PCO Secretariat will be designated as a point of contact for the department. The officer will work with the department to schedule the response for timely discussion by the appropriate Cabinet Committee, and may provide advice on the nature and content of the response.

The Legislation and House Planning/Counsel Secretariat in PCO monitors House committee reports that request a comprehensive Government response, and is available to answer questions about the procedure for preparing and tabling a Government response. Ministers' offices may also seek advice from the Office of the Leader of the Government in the House of Commons.

Memorandum to Cabinet

Proposals for a comprehensive Government response are prepared under cover of a Memorandum to Cabinet (MC) for consideration by the appropriate Cabinet Committee. The MC should outline for Ministers the main features of the proposed response, and clearly state the degree to which the response addresses the House committee's recommendations including a corresponding rationale.

The proposed Government response is annexed to the MC, and as such, remains a Cabinet confidence until the response has been tabled. A letter forwarding a copy of the response to the chair of the House committee, to be signed by the appropriate Minister(s), should also be annexed to the MC.

The MC should be ready for Cabinet Committee consideration at least three weeks before the date required for tabling, in order to permit time for approval by Cabinet, and tabling. The PCO Cabinet Papers Unit requires that MCs be forwarded to the Unit no later than 5 days prior to consideration by Cabinet (i.e., four weeks before the 150 day deadline). Departments should take into consideration the intermittent scheduling of Cabinet Committee meetings during parliamentary adjournments, as this may require that the response be scheduled several weeks in advance of the time lines which are suggested on the following page. Further, if the proposed response is likely to be controversial, consideration should be given to scheduling the item for earlier discussion. The proposed Government response, as ratified by Cabinet, constitutes the document that the Minister should table in the House.

Planning to Meet the Deadline for a Comprehensive Response

The start of the 150 calendar day period for preparing the response begins the day after the committee report is tabled in the House. The chair of the committee may mention the request in the House when the committee's report in tabled. As well as being recorded in the *Journals* of the House of Commons for that day, the committee's report is available on the parliamentary internet site, under Committee Business. The deadline for tabling the response is not affected by adjournment or prorogation of the House. However, dissolution of Parliament immediately puts an end to the requirement to respond to committee reports.

The consequences for the Government of missing the deadline are serious (i.e., this constitutes contempt for Parliament's orders). In a ruling dated April 19, 1993, the Speaker found a *prima facie* breach of privilege because an Order in Council and a Government response were not tabled in the House when they should have been.

The key milestones for preparing a Government response, and suggested time lines are as follows.

Milestone	Timing *(calendar days after tabling of committee report)*
Development Stage	1 - 80 days
Departmental and Ministerial Approval of MC and Response	81-110 days
MC to PCO	no later than 125 days
Cabinet Committee Consideration	no later than 130 days
Cabinet Consideration	130-150 days
Government Response Tabled in the House	no later than 150 days

Procedure for Tabling a Comprehensive Government Response

Once the Government's comprehensive response is approved by Cabinet, the response is tabled in the House of Commons. **When the House is sitting, there are two possible procedures for tabling**:

1. The response can be **directly tabled in the House**. Two copies of the response, in each official language, are tabled by the appropriate Minister, or Parliamentary Secretary, during Routine Proceedings in the House of Commons, pursuant to Standing Order 32(2).

2. An alternate way is to **deposit the response directly with the Clerk of the House,** under cover of a letter signed by the Minister, pursuant to Standing Order 32(1) without tabling documents during Routine Proceedings. This process sometimes is referred to as "back door" tabling.

If the House is not sitting on the due date, the procedure for tabling is as follows.

- Two copies of the Government's comprehensive response in both official languages may be **deposited directly with the Clerk of the House of Commons on (or before) the Wednesday following the fifteenth day of the month.** Every attempt should be made to deposit the response by the 150 day deadline, as the House may be recalled at any time, and if the response is with the Clerk, the document will be deemed to have been tabled "back door" on the day the House resumes sitting. Where the House stands adjourned and the document is deposited on or before the Wednesday following the fifteenth day of the month, it will be recorded in the *Journals* of the House of Commons on the day after the specified Wednesday.

- When Parliament is not in session, out of respect for the House, the Minister should keep the response confidential until it is received in the Clerk's office. Once deposited with the Clerk, the response may be made public, but copies should be provided under cover of a letter from the Minister to the opposition critics informing them the response has been deposited but not yet recorded in the *Journals* of the House of Commons, and that it is being made public immediately.

Distributing the Response

Notwithstanding the method chosen for tabling the Government's response:

- the **response is a Cabinet confidence until it is tabled** or deposited with the Clerk, as noted above;

- out of respect for the House, the **report should not be made public before it is tabled;**

- **the Minister should send the original letter with the response to the chair of the House committee early in the morning of the same day that the response is to be tabled**. Additional copies should be provided for distribution to committee members (the procedural clerk of the committee can assist with this);

- once the Government's response is tabled, **officials should ensure equal and timely access to the response for all Members of Parliament**, including MPs, Senators, and parliamentary staff. Approximately 500 copies of the Government's response are required. The Supervisor of Postal and Distribution Services at the House of Commons will assist departments in co-ordinating general distribution through the House of Commons postal system.

Communications

Depending on the nature of the government response, communications activities may be considered following tabling in the House. For example, departmental communications branches have in the past prepared press releases, organized media events for the Minister and/or the Parliamentary Secretary, and briefed Government and opposition caucuses. Again, **officials should ensure that all Members have equal and timely access to these materials and events.**

Senate Committee Reports

The Rules of the Senate do not provide for their committees to request Government responses within 150 days. However, a Senator may move a motion requesting a Government response. While there is no formal requirement for the Government to respond to the Senate, in recent practice the Government has complied. It should be noted that deadlines may be considerably shorter than 150 days. The Leader of the Government in the Senate's office will contact the responsible Minister's office regarding the motion. In general, the above guidelines for preparing a response to a House of Commons committee report may be followed for preparing a response to a Senate committee report.

Conclusion

In the Canadian system of parliamentary government, Ministers are accountable to Parliament -- collectively and individually -- for the policies, programs and activities of the Government. Public servants are responsible for supporting Ministers in the exercise of their Parliamentary duties. The preparation of these responses therefore should be accorded the necessary priority in order to ensure that in all cases the Government tables a comprehensive response that meets the requirements of Standing Order 109.

For further information you are invited to contact the Legislation and House Planning/Counsel Secretariat of the Privy Council Office at 957-5252.

Lignes directrices pour la préparation des réponses du gouvernement aux rapports des comités parlementaires

Introduction

Les réponses du gouvernement aux rapports des comités parlementaires sont pour ce dernier un moyen clé de rendre des comptes au Parlement. Ces réponses lui permettent de prendre connaissance des questions soulevées par les comités parlementaires et d'exprimer sa position sur des questions d'orientation et de programme. Les réponses du gouvernement servent donc une fonction importante de notre système parlementaire et exigent l'attention des ministres et des fonctionnaires.

À la suite des recommandations du rapport Lefebvre (comité spécial, 1982), le Règlement de la Chambre des communes a été modifié afin de permettre aux comités permanents et aux comités spéciaux de demander au gouvernement une réponse globale à leurs rapports. L'article 109 du Règlement stipule que :

> « Dans les 150 jours qui suivent la présentation d'un rapport d'un comité permanent ou spécial, le gouvernement dépose, à la demande du comité, une réponse globale. »

Le présent document fait état de la procédure que les fonctionnaires doivent suivre pour la préparation et le dépôt d'une telle réponse. Les principales étapes du dépôt à la Chambre par le ministre responsable, dans le délai de 150 jours, sont aussi décrites.

Définition de réponse globale du gouvernement

Le Règlement de la Chambre exige que le gouvernement présente une réponse globale, mais sans en préciser la nature. À maintes reprises, la présidence a refusé de se prononcer sur la définition du caractère global de la réponse du gouvernement et a déclaré que la nature de la réponse devait être laissée à la discrétion de ce dernier. Cela dit, il est manifestement dans l'intérêt du gouvernement, du Parlement et du public, de demander des réponses à l'ensemble des questions soulevées dans les rapports.

Il y a plusieurs façons de répondre à un rapport d'un comité permanent, bien qu'on ait généralement recours à la première approche :

1. Le gouvernement fournit une **réponse étoffée à chaque recommandation** ou à une série de recommandations sur un même thème.

2. Le gouvernement fait une **annonce générale** sur la question traitée dans le rapport. Il pourrait s'agir, par exemple, d'actions législatives ou de nouveaux programmes. Dans une lettre adressée au président du comité, on indique que cette annonce tient lieu de réponse « globale », sans répondre à chaque recommandation séparément. La lettre peut aussi reprendre les principaux points du rapport du comité et la façon dont ceux-ci sont abordés dans l'annonce générale.

3. Lorsqu'un comité de la Chambre doit formuler d'autres recommandations sur le même sujet dans un avenir rapproché, le gouvernement dépose une **réponse provisoire**.

Responsabilité ministérielle

Les fonctionnaires doivent seconder les ministres et leurs cabinets lorsqu'ils sont appelés à répondre aux rapports des comités. Il leur faut notamment prendre connaissance des délibérations des comités parlementaires au cas où une réponse demandée devrait provenir de leur ministère.

Après le dépôt en Chambre d'un rapport demandant une réponse du gouvernement, le Bureau du Conseil privé (BCP) rédige une lettre à l'intention du sous-ministre du ou des ministères concernés. Dans certains cas, la réponse est préparée conjointement par deux ou trois ministères, mais en général, un seul ministère est responsable de la coordination et du dépôt de la réponse. Un agent d'un secrétariat du BCP aidera les fonctionnaires du ministère compétent à préparer la réponse pour que le comité du Cabinet l'étudie en temps opportun. Il pourra aussi les conseiller sur la nature et la teneur de la réponse.

Le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/conseiller (BCP) suit de près les rapports des comités parlementaires qui appellent une réponse globale du gouvernement. On peut le consulter pour toute question concernant la préparation et le dépôt d'une réponse. Les cabinets des ministres peuvent aussi demander conseil au cabinet du leader du gouvernement à la Chambre.

Mémoires au Cabinet

Le projet de réponse globale est présenté au comité du Cabinet compétent accompagné d'un mémoire au Cabinet (MC). Le MC doit fournir aux ministres les grandes lignes du projet de réponse et indiquer clairement dans quelle mesure et pour quelles raisons celle-ci donne suite aux recommandations du comité de la Chambre.

Le projet de réponse est annexé au MC et, à ce titre, demeure un document confidentiel du Cabinet tant que la réponse n'a pas été déposée. Doit également être annexée au MC une lettre demandant qu'une copie de la réponse, signée par le(s) ministre(s) compétent(s), soit envoyée au président du comité permanent.

Le MC doit être soumis à l'examen du comité du Cabinet au moins trois semaines avant la date de dépôt prévue. Le Service du système des dossiers du Cabinet (BCP) doit recevoir le MC au moins cinq jours avant le début de l'examen du Cabinet (c'est-à-dire quatre semaines avant le délai de 150 jours). Les ministres voudront bien prendre en considération les réunions intermittentes des comités du Cabinet durant les périodes où le Parlement ne siège pas, la réponse devant alors être déposée plusieurs semaines avant la délai proposé à la page suivante. Si la réponse risque de prêter à controverse, il faudrait prévoir davantage de temps pour l'examen. La réponse du gouvernement, telle qu'approuvée par le Cabinet, sera le document que le ministre présentera à la Chambre.

Respect des délais

La période de 150 jours civils pour le dépôt de la réponse débute le lendemain du jour où le comité dépose son rapport à la Chambre. Quand un comité parlementaire sollicite une réponse globale du gouvernement, le président peut en informer la Chambre au moment du dépôt du rapport. En plus d'être inscrite dans les *Journaux* pour ce jour précis, la demande figure au site internet parlementaire sous la rubrique « Travaux des comités ». L'ajournement ou la prorogation du Parlement ne change pas le délai. Par contre, la dissolution du Parlement met fin immédiatement à l'obligation de répondre aux rapports des comités.

Les conséquences du non-respect du délai sont sérieuses (outrage au Parlement). Dans une décision rendue le 19 avril 1993, le Président a conclu à une violation de privilège *prima facie*, un décret et une réponse gouvernementale n'ayant pas été déposés à la Chambre au moment prévu.

Les principales étapes de la préparation d'une réponse et leur échéance sont les suivantes :

Étape	**Délai** *(nombre de jours civils après le dépôt du rapport du comité)*
Élaboration	1 - 80 jours
Approbation ministérielle du MC et de la réponse	81 - 110 jours
Envoi du MC au BCP	125 jours, tout au plus
Examen du comité du Cabinet	130 jours, tout au plus
Examen du Cabinet	130 - 150 jours
Dépôt à la Chambre	150 jours, tout au plus

Procédure à suivre pour le dépôt d'une réponse globale

Après l'approbation du Cabinet, le ministre concerné doit déposer la réponse du gouvernement à la Chambre des communes. **Quand la Chambre siège, il y a deux façons de procéder :**

1. La réponse est **déposée directement à la Chambre**. Le ministre concerné, ou son secrétaire parlementaire, la dépose en deux exemplaires, dans les deux langues officielles, au cours de la période consacrée aux affaires courantes, en vertu du paragraphe 32(2) du Règlement.

2. Le ministre **remet directement au greffier de la Chambre** la réponse accompagnée d'une lettre signée par lui, conformément au paragraphe 32(1) du Règlement, sans déposer de documents durant la période consacrée aux affaires courantes (dépôt en catimini).

Dans le cas où **la Chambre ne siégerait pas à la date prévue pour le dépôt** :

- Deux exemplaires de la réponse, dans les deux langues officielles, sont **envoyés directement au greffier de la Chambre, le mercredi qui suit le quinzième jour du mois, ou avant.** Tous les efforts doivent être faits pour déposer la réponse avant l'expiration des 150 jours, car la Chambre étant appelée à siéger en tout temps, on pourrait considérer une réponse qui est entre les mains du greffier comme ayant été déposée en catimini le jour de la reprise des travaux. Dans le cas où la Chambre ne siège pas et où le document est déposé le ou avant le mercredi suivant le quinzième jour du mois, il sera inscrit dans les *Journaux* de la Chambre le lendemain du mercredi en question.

- Dans le cas où la Chambre ne siège pas, par respect pour la Chambre, le ministre doit également garder le document confidentiel jusqu'à ce qu'il soit reçu au bureau du greffier. Une fois déposée auprès du greffier, la réponse peut être rendue publique, mais on doit en faire parvenir copie, accompagnée d'une lettre du Ministre, aux porte-parole des critiques de l'opposition afin de les informer du dépôt de la réponse et du fait qu'elle ne figure pas encore dans les *Journaux* de la Chambre, et qu'elle est rendue publique immédiatement.

Distribution de la réponse

Quelle que soit la méthode de dépôt choisie :

- la **réponse est un document confidentiel du Cabinet jusqu'à ce qu'elle soit déposée** ou présentée au greffier, conformément aux modalités énoncées plus haut;

- par respect pour la Chambre, le **rapport ne doit pas être rendu public avant son dépôt**;

- **le ministre doit envoyer la lettre originale avec la réponse au président du comité de la Chambre au début de la matinée du jour où la réponse est déposée.** On pourra également souhaiter fournir des copies additionnelles aux membres du comité, ce qui pourra être fait avec l'aide du greffier à la procédure;

- une fois que la réponse du gouvernement est déposée, **les fonctionnaires doivent s'assurer que tous les parlementaires, c'est-à-dire députés, sénateurs et personnel parlementaire, ont rapidement accès à la réponse et que cet accès est le même pour tous.** Il faut prévoir environ 500 copies de la réponse du gouvernement. Le superviseur des services de courrier et de distribution à la Chambre aidera les ministères à coordonner la distribution générale par le système postal de la Chambre.

Communications

Selon la réponse du gouvernement, on peut recourir à des activités de communication pour annoncer le dépôt à la Chambre. Il arrive que la direction des communications de certains ministères veuille émettre un communiqué, organiser un événement médiatique pour le Ministre ou son secrétaire parlementaire, ou encore informer les caucus du gouvernement et de l'opposition. Encore une fois, **les fonctionnaires doivent s'assurer que tous les parlementaires ont rapidement accès aux documents et aux événements organisés, et que cet accès est le même pour tous.**

Rapports des comités du Sénat

Le Règlement du Sénat ne contient aucune disposition permettant aux comités sénatoriaux de demander une réponse dans les 150 jours suivant le dépôt de leurs rapports. Toutefois, un sénateur peut proposer une motion à cet effet. Bien qu'aucun règlement ne l'oblige à répondre au Sénat, le gouvernement s'est conformé à cette pratique dans les dernières années. Il est à noter qu'une réponse peut être déposée bien avant le délai prescrit de 150 jours. Le leader du gouvernement au Sénat communique avec le ministre responsable afin de donner suite à la motion. De manière générale, on pourra utiliser les lignes directrices qui précèdent pour préparer une réponse à un rapport sénatorial.

Conclusion

Dans le système parlementaire canadien, les ministres sont responsables devant le Parlement, tant individuellement que collectivement, pour les politiques, les programmes et les activités du gouvernement. Les fonctionnaires secondent les ministres dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires. Par conséquent, on devrait accorder une attention particulière à la préparation des réponses afin de veiller à ce que, dans tous les cas, le gouvernement dépose une réponse globale rédigée dans l'esprit de l'article 109 du Règlement.

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter le Secrétariat de la législation et de la planfication parlementaire/conseiller (BCP) au 957-5252.